

国家行政学院
公共管理译丛

Making Policy in Europe

欧洲政策制定

Svein S. Andersen

Kjell A. Eliassen

主编

陈寅章 等译

国家行政学院出版社

国家行政学院公共管理译丛

欧洲政策制定

第二版

Svein S. Andersen

Kjell A. Eliassen

陈寅章 等

主编

译

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

欧洲政策制定 / 斯万·安德森 (Svein S. Andersen),
契尔·艾里亚森 (Kjell A. Eliassen) 主编; 陈寅章等译.
—北京: 国家行政学院出版社, 2002
ISBN 7-80140-263-4

I. 欧... II. ①安... ②艾... ③陈... III. 欧洲联
盟—政策—制定 IV. D814.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 107899 号

著作权合同登记号 图字: 01—2002—6776 号

书 名	欧洲政策制定
作 者	Svein S. Andersen Kjell A. Eliassen 主编 陈寅章等译
出版发行	国家行政学院出版社 (北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
经 销	新华书店
印 刷	北京地矿印刷厂
版 次	2003 年 6 月北京第 1 版
印 次	2003 年 6 月北京第 1 次印刷
开 本	787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张	13.75
字 数	221 千
书 号	ISBN 7-80140-263-4/D·122
定 价	40.00 元

Editorial arrangement and material, Chapter 1, Chapter 3 and
Chapter 12 © Svein S. Andersen and Kjell A. Eliassen 2001
Chapter 2 © Svein S. Andersen, Kjell A. Eliassen and
Nick Sitter 2001
Chapter 4 © Frank Dobbin 2001
Chapter 5 © Kjell A. Eliassen and Marit S. Marino 2001
Chapter 6 © Svein S. Andersen 2001
Chapter 7 © Erik Beukel 2001
Chapter 8 © Ellen Ahnfelt and Johan From 2001
Chapter 9 © Miriam L. Campanella 2001
Chapter 10 © Helene Sjursen 2001
Chapter 11 © Finn Laursen 2001

First published 1993

Reprinted 1994, 1998

Second edition 2001

Apart from any fair dealing for the purposes of research or
private study, or criticism or review, as permitted under the
Copyright, Designs and Patents Act, 1988, this publication may be
reproduced, stored or transmitted in any form, or by any means,
only with the prior permission in writing of the publishers, or in
the case of reprographic reproduction, in accordance with the
terms of licences issued by the Copyright Licensing Agency.
Inquiries concerning reproduction outside those terms should be
sent to the publishers.



SAGE Publications Ltd

6 Bonhill Street

London EC2A 4PU

SAGE Publications Inc

2455 Teller Road

Thousand Oaks, California 91320

SAGE Publications India Pvt Ltd

32, M-Block Market

Greater Kailash-1

New Delhi 110 048

British Library Cataloguing in Publication Data

A catalogue record for this book is
available from the British Library

ISBN 07619 6750 8

ISBN 07619 6751 6(pbk)

Library of Congress catalog card number 00 135055

Typeset by Keystroke, Jacaranda Lodge, Wolverhampton.

Printed in Great Britain by The Cromwell Press Ltd, Trowbridge, Wiltshire

本书由复旦大学北欧研究中心负责翻译。主要译者有陈寅章、吴晓真、李梅梅、李茨婷和薛华。陈寅章负责全稿的校订和审阅工作。由于时间紧，并受欧盟的知识所限，因此在译文中难免出现差错和谬误，在此表示深深的歉意，并请广大读者批评指正。

陈寅章

2002年9月29日于复旦大学

主要作者介绍

斯万 S. 安德森 (Svein S. Andersen)

奥斯陆大学民族国家欧洲化高级研究所 (ARENA) 主任, 挪威管理学院的教授。出版了十本专著, 发表了许多文章。从事比较机构和机构理论领域以及研究方法的研究, 其关于经验主义研究的重点是能源和欧盟, 最近出版关于综合个案研究的可能性的专著。是法国的高等教育中心 and 美国的加州伯克利大学、圣巴巴拉大学等欧洲和美国多所大学的访问教授。

契尔 A. 艾里亚森 (Kjell A. Eliassen)

奥斯陆挪威管理学院 (BI) 公共行政学教授, 欧亚研究中心主任, 布鲁塞尔自由大学欧洲研究中心教授。出版了十二本专著及多篇关于欧亚事务的文章, 最近出版的新著是《欧洲电讯自由化 (1999)》。是欧洲、美洲和亚洲多所大学的访问教授。在过去的三年中, 代表挪威管理学院与亚洲著名的大学合作开办了信息管理硕士项目。与上海复旦大学以及泰国朱拉隆孔大学在研究和发展管理培训项目方面有着密切的合作。

艾伦·安菲尔特 (Ellen Ahnfelt)

挪威司法部国际警察合作高级顾问, 奥斯陆大学政治学博士 (1986 年)。1990—1995 年任挪威管理学院欧亚研究中心的研究员。发表了许多文章并出版了关于欧洲警察合作和欧盟一体化的专著。

埃里克·比科尔 (Erik Beukel)

政治学博士, 南丹麦奥敦士大学政治和公共行政系副教授, 享有冉·

莫内欧洲政治一体化荣誉教授称号。撰写了许多关于全球环境保护，欧洲一体化，冷战后欧洲出现的体制，贸易和环境关系等政治、经济领域的文章。还进行军控和美苏核武器政策的研究。是美国乔治城大学战略和国际研究中心，哈佛大学国际问题中心和加拿大不列颠哥伦比亚大学国际关系学院的访问学者。

米瑞姆 L. 坎帕尼拉 (Miriam L. Campanella)

都灵大学政治学系国际政治经济讲师，荣获冉·莫内 EMU 永久课程：政策和机构的荣誉称号。曾在 MIT 国际研究中心开展研究工作 (1980—1986)，并作为富布莱特项目教授在匹茨堡大学政治系授课。曾研究全球化对民族国家带来的后果问题，现转为欧洲区域一体化研究。自 1994 年起其研究项目主要是 EMU 政策和机构的新机构主义潜力。出版的著作有：《一竿子到底，研究 EMU 的新机构主义者方法》(1995)；《中东欧扩展与欧盟预算政策，共同赢利的战略行动计划制定》(1998)。

佛兰克·多宾 (Frank Dobbin)

普林斯顿大学社会学教授。著作有《向前发展的工业政策：铁路时代的美国、英国和法国》(剑桥大学出版社，1994)，探讨了民族工业战略的起源并获得美国社会学协会的组织、职业和工作分会的马克斯·韦伯 (Max Weber) 奖。还研究反托拉斯法如何改变美国商业战略问题 (与蒂莫西·堂德合作在美国社会学评论 2000 年发表《反托拉斯所建的市场，国家机构如何改变工作场所》。与特里·波依强克合作在组织研究 1999 年发表《工作自治和国家就业系统》)。

约翰·富洛姆 (Johan From)

挪威管理学院 BI 公共管理系主任。英国苏塞克斯大学苏塞克斯现代欧洲问题研究所博士。出版了关于欧盟竞争政策和公共垄断，警察合作和欧洲一体化，欧盟政策制定对地方政府的影响等专著。

菲恩·劳尔森 (Finn Laursen)

宾夕法尼亚大学政治学博士 (1980)，南丹麦奥敦士大学国际政治学教授，曾在伦敦经济学院 (1985—1988)，马斯特里赫特欧洲公共行政学院任教 (1988—1995)。目前主要研究欧洲一体化和欧盟对外关系。主要著作有《马斯特里赫特条约的批准》(1994) (与索菲亚·范霍纳科合著)。

尼克·斯特 (Nick Sitter)

布达佩斯中央欧洲大学国际关系和欧洲研究系副教授，教授欧盟政

治和比较西欧政治课程。在伦敦经济和政治学院获得博士学位，并在伦敦作为政治顾问工作了五年。

玛丽特 S. 玛丽诺 (Marit S. Marino)

伦敦经济学院博士生。挪威管理学院理学硕士，奥斯陆大学和法国卡纳大学学士。主要研究方向是规制、欧洲电信政策、比较公共政策、法国和德国政治以及安全政策。最近出版专著《欧洲电信自由化》(与契尔 A. 艾里亚森合著, 1999)。

海伦·斯吉尔森 (Helene Sjursen)

奥斯陆大学民族国家欧洲化高级研究所 (ARENA) 高级研究员，伦敦经济学院博士。曾在都柏林大学院和格拉斯哥大学教授政治课。主要研究领域是外交政策欧洲化和欧盟扩展。曾出版的专著有《欧洲共同外交政策》，与约翰·彼德森合著《共同外交和安全政策的竞争性前瞻》(Routledge, 1998)

前言

本书是7年前出版的关于欧洲政策制定一书的新版本，重点论述国家政策制定的欧洲化问题。我们研究的方法不同于从外交政策和正式法律角度来强调欧盟机构和政治体系整体性的方法，而是把重点放在欧盟成员国政策制定的欧洲化问题上。今天，这一研究角度得到广泛的应用。

本书旨在评估欧盟的功能及其政策制定过程，特别在过去的10年中欧盟成功地达到了许多目标，其共同外交和安全政策已变为现实。同时欧盟也面临具有深远意义的东扩的挑战，欧盟成员最终可达到30个国家。因此，本书反映了当前这个问题的状况及今后各个领域的国内外任务。

本书包括了第一版中大部分经修改过的文章以及一些反映欧盟新的发展，欧洲货币联盟成立和恢复共同外交和安全政策的新文章。

我们十分感谢为第二版提供帮助的人们，包括在挪威管理学院（BI）欧亚中心工作的温岩松和克瑞特·浩戈。

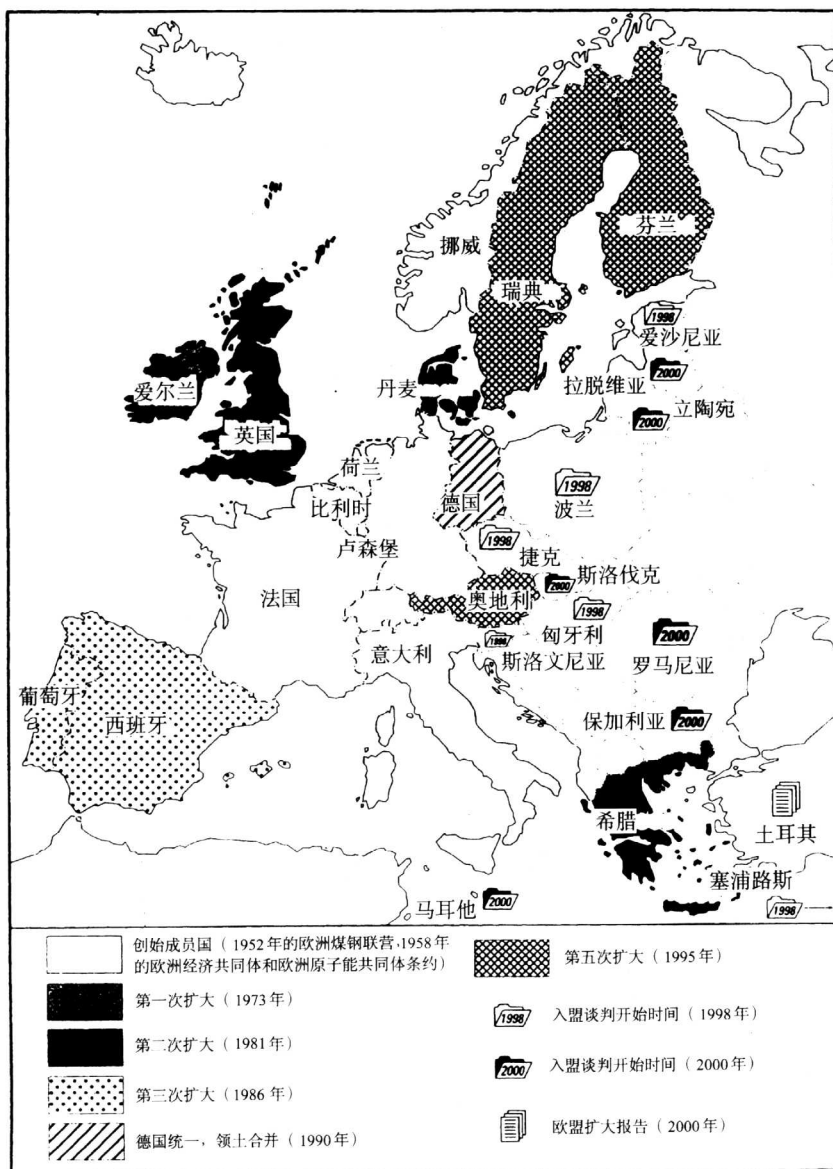
但是，如果没有玛丽娅·安德鲁荅柯的不断鼓励，本书的出版是不可能的。她帮助编辑本书每篇文章，并提出了很高的要求，为此我们表示衷心的感谢。

斯万 S. 安德森
契尔 A. 艾里亚森

缩写目录

ACP	非洲、加勒比海和太平洋地区
APT	高级客运（英国铁路项目）
ARENA	民族国家欧洲化的高级研究
BEUC	消费者联盟欧洲局
BR	英国铁路
CAP	共同农业政策
CEECs	中东欧国家
CEPT	欧洲邮电管理会议
CFSP	共同外交和安全政策
CJTF	联合共同特遣部队
COMETT	共同体技术教育和培训项目
COREPER	常任代表委员会
CPE	客户端设备（电讯）
DG	欧盟下属的各个总局
EC	欧共体
ECB	欧洲中央银行
ECJ	欧洲法院
ECMT	欧洲交通部长会议
ECOFIN	欧洲财政部长理事会
ECSC	欧洲煤钢共同体
Ecu	欧洲货币单位
EDC	欧洲防御共同体
EDIU	欧洲缉毒情报组织
EDU	欧洲缉毒警察组织
EEA	欧洲经济区
EEB	欧洲环保局

EFTA	欧洲自由贸易协会
EIB	欧洲投资银行
EMU	经济和货币联盟/欧洲货币联盟
EP	欧洲议会
EPC	欧洲政治合作
ERASMUS	欧共体大学生交流行动计划
ERM	汇率机制
ESC	经济和社会理事会
ESDI	欧洲安全和防御机构
ESPRIT	欧洲信息技术研究和发展战略项目
ETUC	欧洲工会联盟
EU	欧洲联盟
GATT	关贸总协定
GSM	全球移动通信系统
IGC	政府间会议
IR	国际关系
ITU	国际电信联盟
LINGUA	语言和培训项目
OECD	经济合作与发展组织
ONP	开放网络条款
PHARE	波兰和匈牙利：经济改革援助计划
PTT	邮政、电报和电话管理
QMV	多数选票资格
RACE	高级通讯研究和发展
SEA	单一欧洲法令
SNCF	法国铁路局
SOEC	欧共体统计局
TAIEX	技术援助信息交流办公室
TEU	欧洲联盟条约
TGV	法国高速列车
TREVI	恐怖主义、激进主义、极端主义、暴力、情报（警察合作协议）
UCLAF	防止诈骗协作单位
UIC	国际铁路局
VANS	增值网络服务
WEU	西欧联盟
WTO	世界贸易组织



欧盟地图

目 录

主要作者介绍

前言

缩写目录

欧盟地图

第一部分——欧盟的政策制定

- 1. 绪论：欧盟——一种新的政治体系 (3)
- 2. 正式进程：欧盟的机构和执行者 (16)
- 3. 非正式进程：游说、参与者策略、联盟和附属 (33)

第二部分——欧洲的政策研究

- 4. 铁路和交通政策：国家范式和超国家结构 (49)
- 5. 电信政策：利益合并与全球化 (67)
- 6. 能源政策：利益的互相作用和超国家的权威机构 (81)
- 7. 教育政策：机构化及多层管理 (95)
- 8. 司法和内政事务政策：高政治到低政治 (106)

第三部分——欧盟的未来和欧洲一体化

- 9. 欧洲货币联盟：经济与政治一体化以及超国家主义的限制
..... (125)
- 10. 共同外交和安全政策：政府间主义的局限性与寻求全球
角色 (141)
- 11. 欧盟的扩展：利益、问题以及机构改革的必要性 (156)
- 12. 结论：新欧洲政策制定 (176)

大事记 (187)



第一部分

欧盟的政策制定

1. 绪论：欧盟——一种新的政治体系

斯万 S. 安德森 契尔 A. 艾里亚森

趋向更紧密的联盟

本书并不是要解决欧盟（EU）为何以及怎样朝某一方向发展的问題。本书着重论述欧盟体系内重要部门的政策和法律的制定，使读者更好地了解欧盟决策的独特性。从比较政治和政治组织的角度来看，欧盟代表了一个综合性的、多层次的机构，其政策的制定和执行因为常常受到强大的非正式因素的影响而较为松散。欧盟可以被认为是一个新型政治结构的实验品（拉梵等 1999）。在 90 年代，欧盟的决策在深度、广度和数量方面都有了很大的发展。引进欧元，恢复共同外交和安全政策（CF-SP），扩大欧盟成员国的新策略以及日益重要的欧盟公民权和价值观等等，这对欧盟政策制定的研究带来了新的挑战。越来越多以各种不同方式探讨这类观念的研究反映了这一点（理查森 1996，华莱士 2000，希克斯 1999，彼德森和邦博格 1999）。

自 80 年代中期始，欧盟经历了一系列巨大变化。它的决策一如既往地朝着深化一体化和扩大的方向发展（米德尔马斯 1995）。我们可以大致把它分成三个阶段。

第一阶段是实现单一欧洲市场和马斯特里赫特协议。《单一欧洲法令》标志了欧洲一体化步伐的明显的变化（希克斯 1999：211—40）。它引进了两大关键因素：共同市场和多数表决权。另外，它增强了欧洲议会的影响力，建立了与欧盟相关联的欧洲政治合作（EPC）。80 年代建立的

欧洲内部贸易市场取得了前所未有的成功，因而出现了欧洲乐观主义思潮，并引发了一体化进程的第二步，即《马斯特里赫特条约》的修正。

第二阶段的特征是对马斯特里赫特观点产生越来越多的怀疑。欧盟成员国的经济下滑，导致接下来几年的经济停滞不前。这和其他一些因素使得人们对执行《马斯特里赫特条约》修正案产生悲观情绪。这种情绪尤其体现于《马斯特里赫特条约》的两大成果之中，即计划成立欧洲货币联盟组织（EMU）（葛罗斯和泰吉森 1998，纳特曼斯 1998）以及建立共同外交和安全政策（彼德森和尤森 1998，艾里亚森 1998）。

第三阶段是 90 年代后期活力的恢复。《马斯特里赫特条约》所定的目标在 1997 年（成立欧洲货币联盟组织）和 1998 年（建立了共同外交和安全政策）实现。但是，《马斯特里赫特条约》所计划的《阿姆斯特丹条约》修正案没有解决与欧盟未来扩大有关的组织机构问题，即：欧盟的规模大小及其主席团结构、主席团主席的作用、选票的分配、议会选举法等（劳伦特和马卢森 1998）。目前面临的挑战是如何解决欧盟扩大问题以及此种举措将怎样影响欧盟的结构。

柏林墙倒塌后的主要问题是，在扩大欧盟成员国的同时是否可以深化成员国之间的关系（威斯尔 1996）。1981 年，希腊被接受为欧盟成员国，1986 年，西班牙和葡萄牙参加了欧盟，1995 年，奥地利、芬兰和瑞典 3 国被接纳为成员国。这 3 国的加入正遇欧盟全面发展的新时期——包括在共同外交和安全政策领域，而这是原 3 个中立国家最伤脑筋的问题。目前有十几个国家正与欧盟进行对话，谋求在计划的两轮扩大期间被接纳为成员国。第一批的 5 至 6 个国家将在今后的几年内被接纳为成员国（劳尔森 1997，马卢森 1997）。这也许会促使现为欧洲自由贸易协会（EFTA）成员国的国家重新考虑是否参加欧盟。

欧盟下两轮扩大的时间表尚未明确。第一批国家也许在 2003 年与 2005 年期间可加入欧盟，但是具体的时间表也未确定。科索沃战争使欧盟对巴尔干地区采取了更积极的政策，可能加速这些地区进入欧盟大家庭。当然，在今后的 10 年内欧盟不可能发展到拥有 25 至 30 个成员国（安德逊 1999）。

欧盟向东扩展与其早期的扩展相比有三个不同之处。第一，以前的候选国在参加欧盟之前必须达到某些经济和政治发展的条件（希腊也许除外）。目前欧盟扩展寄希望于其未来成员国创造出这些条件。第二，以前的欧盟扩展具有增加核心成员国的特点，而现在的扩展进程旨在使成员国的数量翻倍并重新明确欧洲的概念。第三，过去的问题常常是新的成员国不愿意承担新的义务。在目前进行的东扩过程中，欧盟成员国不愿在短期内把所有的义务赋予新的成员国。原考虑在接受第一批成员国之前有必要先进行机制改革，但这种设想在阿姆斯特丹被推迟了。欧盟决定在 2000 年底前召开一次小型的体制会议，在接受第一批新成员国之